

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2000 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag från Europeiska gemenskapernas kommission till rådets direktiv om genomförandet av principen om likabehandling av enskilda personer oavsett ras eller etniskt ursprung (direktiv om rasism)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman lämnade den 3 mars 2000 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag av Europeiska gemenskapernas kommission till rådets direktiv om genomförandet av principen om likabehandling av enskilda personer oavsett ras eller etniskt ursprung (direktiv om rasism) (U 5/2000 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till stora utskottet.

Sakkunniga

Utkottet har hört

- specialplanerare Meri-Sisko Eskola, arbetsministeriet
- lagstiftningsrådet Eero J. Aarnio, justitieministeriet
- professor Liisa Nieminen
- professor Tuomas Ojanen.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget

Kommissionens förslag bygger på artikel 13 (tidigare 6 a) som fogats till EG-fördraget genom Amsterdamfördraget. I denna artikel föreskrivs att rådet inom ramen för gemenskapens kompetens enhälligt och efter att ha hört Europaparlamentet kan godkänna lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Syftet med det föreliggande direktivförslaget är att fullfölja principen om likabehandling oavsett ras

eller etniskt ursprung genom att ställa upp vissa minimikrav för medlemsstaterna. Direktivet är en del av en större helhet, där också ett förslag till direktiv från Europaparlamentet och rådet om inrättande av allmänna ramar för likabehandling i arbetslivet och ett förslag till beslut från rådet om inrättande av gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering 2001—2006 ingår.

Förslaget innehåller bestämmelser om direktivets syften (artikel 1) och tillämpningsområde (artikel 3), begreppet diskriminering (artiklarna 2 och 4), positiva specialåtgärder (artikel 5) och

medlemsstaternas rätt att införa eller behålla bestämmelser som är mera långtgående än direktivet när det gäller att tillvarata likabehandlingsprincipen (artikel 6) samt rättsmedel (II kap.), som delad bevisbörda (artikel 8) och inrättande av oberoende organ som främjar likabehandling (III kap).

Statsrådets ståndpunkt

Regeringen anser att direktivförslaget är mycket viktigt och att det behövs reglering och åtgärder både på det nationella planet och på gemenskapsnivå för att bekämpa rasistiska fenomen. Regeringen ställer sig positiv till förslaget att in-

rätta ett oberoende organ. För käranden kan det i diskrimineringsmål vara svårare än normalt att lägga fram bevis och därför bör förslaget om delad bevisbörda enligt regeringen inte uteslutas på detta stadium. Det vore bättre förenligt med principerna i vår arbetslagstiftning om avvikelser från förbudet mot diskriminering kunde ske på mer generellt definierade, godtagbara grunder än de föreslagna. Vid den fortsatta beredningen bör det enligt regeringens uppfattning ses till att regleringen om diskriminering är konsekvent och fungerar med hänsyn till de grundläggande principerna i vår lagstiftning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Det föreslagna direktivet är ett viktigt steg i kampen mot rasism och främlingsfientlighet i Europa. Det är en positiv sak att begreppet diskriminering och direktivets räckvidd i sak ses i ett brett perspektiv. Direktivet förbjuder inte bara direkt diskriminering utan också indirekt diskriminering precis som trakasserier som beror på ras eller etniskt ursprung (artikel 2). Direktivet skyddar medborgare också i andra länder än i unionens medlemsstater och dess tillämpningsområde täcker utöver arbetslivet (artikel 3 stycke a—d) även andra områden av ekonomin och samhällslivet som faller inom gemenskapens behörighet (artikel 3 stycke e—h), så som social trygghet, utbildning samt tillhandahållande och leverans av varor och tjänster.

Direktivet avser att fullfölja principen om likabehandling av enskilda personer oavsett ras eller etniskt ursprung (artikel 1) genom att det ställer upp vissa minimikrav på skyddsnivån i medlemsstaterna. I linje med sin tidigare ståndpunkt (GrUU 6/1996 rd) anser utskottet det viktigt att medlemsstaterna genom nationella regelverk kan införa eller behålla en högre skyddsnivå än de föreslagna minimikraven förutsätter (artikel 6.1). Förbudet mot försvagande i artikel 6.2 är väsentligt i detta hänseende. Direktivets

genomförande får inte under några som helst omständigheter utgöra ett motiv för att skyddet mot rådande diskriminering i en medlemsstat försvagas.

För att verklig likabehandling skall uppnås är det viktigt att det föreslagna direktivet möjliggör s.k. positiva specialåtgärder för att förbättra situationen och förhållandena för grupper som diskrimineras på grund av sitt ursprung (artikel 5). Utskottet uppmärksammar dock artikel 1.4 i den internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (FördrS 37/1970) om att positiva specialåtgärder bör vara förenliga med proportionalitetsprincipen och tillfälliga.

Enligt bestämmelsen om delad bevisbörda i direktivförslaget (artikel 8) skall svaranden bevisa att brott mot principen om likabehandling inte har begåtts, om käranden kan lägga fram fakta till stöd för sitt påstående om diskriminering. Bestämmelsen är motiverad för att rättigheterna skall kunna fullföljas effektivt. I diskrimineringsfall kan det vara svårare än normalt att lägga fram bevis och vanligen är det bara svaranden som kan visa att hans påstådda diskriminerande åtgärd har haft någon annan orsak än kärandens ursprung. För svarandens rättssäkerhet är det dock nödvändigt att framhålla att käranden

den objektivt sett bör ha grunder för sitt påstående om diskriminering och att presumptionen om diskriminering bör vara väl underbyggd med adekvata fakta. Därmed räcker det inte med att en person bara påstår sig ha blivit diskriminerad på grund av sitt ursprung för att lyfta över bevisbördan på svaranden. Det är skäl att understryka denna synpunkt i den fortsatta beredningen.

I Finland är det föreskrivet om delad bevisbörda på samma sätt som i förslaget i 8 § 1 och 3 mom. lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) och i 37 § 4 mom. lagen om arbetsavtal (320/1970), där en havande arbetstagar skyddas mot uppsägning på grund av havandeskapet. På grund av oskyldighetspresumtionen i anknytning till den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § grundlagen är det nödvändigt att de straffrättsliga förfarandena ställs utanför bestämmelsen om delad bevisbörda i direktivförslaget (artikel 8.3).

I Finland föreskrivs om förbud mot diskriminering i 6 § 2 mom. grundlagen. Där sägs att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas av någon orsak som gäller hans eller hennes person, t.ex. ursprung. Förbudet mot diskriminering i grundlagen är omfattande. Enligt förarbetena (RP 309/1993 rd, s. 43—44) avses med ursprung bl.a. etniskt ursprung. Förbudet gäller di-

rekt och indirekt diskriminering likaväl som enbart särbehandling. Bestämmelsen förhindrar dock inte positiv särbehandling som behövs för att värna jämlikheten i verkligheten, så som åtgärder för att förbättra någon grupps villkor och förhållanden. I Finland ingår förbud mot diskriminering inte bara i grundlagen utan också i annan lagstiftning. Dessutom är Finland part i flera internationella konventioner mot diskriminering.

Det föreslagna direktivets mål och huvudsakliga innehåll motsvarar gällande finländsk rätt om förbud om diskriminering på grund av ursprung. Men i fråga om vissa detaljer, så som delad bevisbörda, förefaller den nationella lagstiftningen vara i behov av en viss justering. Det är också skäl att utreda om till exempel utlänningsombudsmannen behöver ökade uppgifter och befogenheter för att kunna övervaka att förbudet mot diskriminering efterlevs och att personer av annat etniskt ursprung blir lika behandlade.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att direktivförslaget kan godtas i konstitutionellt hänseende.

Helsingfors den 4 april 2000

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml
Jouni Lehtimäki /saml
Hannes Manninen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst
Pekka Ravi /saml.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Sami Manninen.

